

BR 2008/53

| | |
|------------------------|---|
| Aflevering | BR 2008, afl. 4 |
| Publicatiedatum | 01-01-2008 |
| Rolnummer | 200702603/2 |
| Instantie | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzitter) 2 augustus 2007 (Mr. J.C.K.W. Bartel) |
| Annotator | C.N.J. Kortmann |
| ECLI | ECLI:NL:RVS:2007:BB1293 |
| LJN | BB1293 |

Titel**Afstemming bestemmingsplanprocedure met vrijstellingsprocedure ex art. 19 WRO:****Samenvatting***Afstemming bestemmingsplanprocedure met vrijstellingsprocedure ex art. 19 WRO:***Tekst**

(...)

2.4.1 Ten aanzien van het plandeel met de bestemming 'Verkeers- en verblijfsdoeleinden — VV' waarmee beoogd wordt de verlegging van de Schijndelseweg mogelijk te maken, overweegt de Voorzitter het volgende. Ten behoeve van deze verlegging heeft het college van burgemeester en wethouders een vrijstelling op grond van art. 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) verleend. Bij uitspraak van 16 december 2006, zaaknummers AWB 06/2118, AWB 06/1963, AWB 06/2152 en AWB 06/2316, heeft de Rechtbank 's-Hertogenbosch de beroepen tegen de in bezwaar gehandhaafde vrijstelling gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd.

Ten einde te vermijden dat aan het desbetreffende plandeel met de bestemming 'Verblijfsdoeleinden — VV' betekenis wordt toegekend in de procedure ingevolge art. 19 van de WRO en uit de inwerkingtreding van dit planonderdeel zou worden afgeleid dat de bestemming 'Verblijfsdoeleinden — VV' ter plaatse als een gegeven zou moeten worden beschouwd, schorst de Voorzitter de goedkeuring van dit planonderdeel om in elk opzicht te vermijden dat het zelfstandige toetsingskader voor het nog te nemen besluit op de bezwaren in de vrijstellingsprocedure door de inwerkingtreding van voormeld planonderdeel wordt beïnvloed.

2.4.2 Ten aanzien van het zogenoemde Albert Heijn-blok neemt de Voorzitter in aanmerking dat gelet op hetgeen in de toelichting hieromtrent is opgemerkt, alsmede op de plankaart, een onlosmakelijk verband bestaat tussen de verlegging van de Schijndelseweg, het scheppen van parkeerplaatsen en de situering van het Albert Heijn-blok. Reeds hierom dient het plandeel ter plaatse van het Albert Heijn-blok het lot te delen van het in overweging 2.4.1 bedoelde plandeel 'Verblijfsdoeleinden — VV'.

Daarnaast is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders op grond van art. 19, tweede lid, van de WRO een vrijstelling heeft verleend om de nieuwbouw binnen het Albert Heijn-blok mogelijk te maken.

Teneinde te vermijden dat aan het desbetreffende plandeel met de bestemming 'Centrumdoeleinden 1 — C1' betekenis wordt toegekend in de procedure ingevolge art. 19 WRO en uit de inwerkingtreding van dit planonderdeel zou worden afgeleid dat de bestemming 'Centrumdoeleinden 1 — C1' ter plaatse als een gegeven zou moeten worden beschouwd, schorst de Voorzitter de goedkeuring van dit planonderdeel om in elk opzicht te vermijden dat het zelfstandige toetsingskader voor het nog te nemen besluit op de bezwaren in de vrijstellingsprocedure door de inwerkingtreding van voormeld planonderdeel wordt beïnvloed. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

Noot

1 Dit is een opmerkelijke Voorzittersuitspraak. Het gaat om het bestemmingsplan 'Centrum Sint-Michielsgestel' met welk plan onder meer wordt beoogd de herontwikkeling van het westelijke gedeelte van het centrum van Sint-Michielsgestel mogelijk te maken. Daartoe voorziet het plan in de nieuwbouw van woningen, winkelpanden, parkeerplaatsen en de verlegging van de Schijndelseweg. Ten behoeve van de nieuwbouw van de woningen en de verlegging van de Schijndelseweg worden tegelijkertijd procedures ex art. 19 lid 2 WRO doorlopen, teneinde met vrijstellingen van het oude bestemmingsplan alvast een begin te kunnen maken met de herontwikkeling. Dat gaat niet van een leien dakje. Op 16 december 2006 verklaart de Rechtbank 's-Hertogenbosch het beroep tegen de vrijstelling voor de verlegging van de Schijndelseweg gegrond en vernietigt zij de eerdere beslissing op bezwaar. Besloten wordt vervolgens om de beslissingen op de bezwaarschriften tegen de vrijstellingbesluiten voor de verlegging van de weg en de nieuwbouw van de woningen aan te houden tot de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voorlopig oordeel heeft gegeven over het nieuwe bestemmingsplan. Nu is het opmerkelijk dat de Voorzitter zich niet begeeft in een inhoudelijke beoordeling van het bestemmingsplan, maar de plandelen waarvoor ook een vrijstellingsprocedure wordt doorlopen zonder meer schorst 'om in elk opzicht te vermijden dat het zelfstandige toetsingskader voor het nog te nemen besluit op de bezwaren in de vrijstellingsprocedure door de inwerkingtreding van voormeld planonderdeel wordt beïnvloed'. Een witte raaf lijkt deze uitspraak niet te zijn: vergelijkbare overwegingen zijn te vinden in de Voorzittersuitspraken van 22 februari 2007 (nr. 200609169/2) en 28 juni 2007 (nr. 200702335/2). Dat doet vermoeden dat hier sprake is van een nieuwe jurisprudentielijn.

2 Hoewel de vrijstellingsprocedure ex art. 19 WRO sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde WRO op 3 april 2000 niet langer een anticipatieprocedure is, maar een zelfstandige procedure naast de bestemmingsplanprocedure, is er in de praktijk toch vaak een nauwe samenhang tussen beide procedures. Dat ziet men ook in deze zaak, waar de art. 19-procedure in feite wel degelijk wordt gebruikt om te anticiperen op het nieuwe bestemmingsplan. Vaak wordt dan de constructie gebruikt dat het (voor)ontwerp van het bestemmingsplan aan het vrijstellingsbesluit ten grondslag wordt gelegd om te voldoen aan het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing (art. 19 lid 1 WRO). De vrees van de Voorzitter zou dus kunnen zijn dat als hij het betreffende plandeel niet schorst, daaruit de conclusie wordt getrokken dat vaststaat dat de eerder verleende vrijstelling een goede ruimtelijke onderbouwing kent. De vraag is of die vrees gegrond is. In de uitspraak ABRvS 7 december 2005 (nr. 200501043/1, AB 2006, 114, m.nt. TN (Breda)) werd de ruimtelijke onderbouwing van de vrijstelling van het oude plan gevormd door het nieuwe bestemmingsplan 'Om de Haenen', waarmee het bouwplan in overeenstemming was. Dat bestemmingsplan werd niet geschorst, maar wel in de bodemprocedure vernietigd. Op het beroep tegen het vrijstellingsbesluit overwoog de Afdeling toen dat het bestreden besluit niet was voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. 'Het gegeven dat de vrijstellingsprocedure en de bestemmingsplanprocedure losstaande procedures zijn, neemt niet weg dat indien een bestemmingsplan wegens strijd met het recht niet in stand kan blijven, een vrijstellingsbesluit waaraan dat bestemmingsplan als ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd, evenmin in stand kan blijven. De ruimtelijke onderbouwing is in deze situatie ook in strijd met het recht', aldus de Afdeling. Ook zonder schorsing van het bestemmingsplan door de Voorzitter haalde het vrijstellingsbesluit hier dus niet de eindstreep. Nu was deze uitspraak wat bijzonder, omdat de Afdeling niet alleen het goedkeuringsbesluit had vernietigd, maar ook met toepassing van art. 8:72 lid 4 Awb zelf goedkeuring had onthouden aan het bestemmingsplan, omdat ten onrechte geen milieueffectrapport was gemaakt. De vraag was toen of de uitkomst hetzelfde zou zijn geweest als in de bodemprocedure was volstaan met vernietiging van het goedkeuringsbesluit, bijvoorbeeld wegens een motiveringsgebrek. Die vraag werd beantwoord in de uitspraak ABRvS 14 maart 2007 (nr. 200604201/1, AB 2007, 185, m.nt. TN (Boarnsterhiem)). Ook daar diende het in procedure zijnde bestemmingsplan als ruimtelijke onderbouwing van de verleende vrijstellingen. De voorzieningenrechter had (met toepassing van art. 8:86 Awb) het beroep tegen deze vrijstellingen ongegrond verklaard, omdat niet aannemelijk was gemaakt dat het bestemmingsplan uiteindelijk geen rechtskracht zou verkrijgen. De Afdeling vond dat terecht, ook al had zij hangende de hoger-beroepsprocedure tegen het vrijstellingsbesluit in de bestemmingsplanprocedure het goedkeuringsbesluit vernietigd: 'Immers, anders dan in de door appellanten aangehaalde uitspraak van 7 december 2005, zaaknr. 200501043/1, heeft de Afdeling niet tevens goedkeuring onthouden aan het plan. De vernietiging van het goedkeuringsbesluit is uitsluitend gebaseerd op de overweging dat ten onrechte niet op bedenkingen van een van de appellanten is ingegaan. In de uitspraak zijn geen inhoudelijke overwegingen aan het bestemmingsplan gewijd', aldus de Afdeling. Als de Afdeling dus niet zelf goedkeuring onthoudt aan het bestemmingsplan dat als ruimtelijke onderbouwing dient van de verleende vrijstellingen, dan dient in de vrijstellingsprocedure beoordeeld te worden of dat bestemmingsplan uiteindelijk rechtskracht zal verkrijgen. Anders gezegd: in de vrijstellingsprocedure moet een prognose worden gemaakt van de uitkomst van de bestemmingsplanprocedure. In die zin biedt de onderhavige uitspraak inzake Sint-Michielsgestel weinig houvast, omdat de Voorzitter zich juist heeft onthouden van een voorlopig oordeel over de rechtmatigheid van het bestemmingsplan. De Voorzitter overweegt dat hij in elk opzicht wil vermijden dat het zelfstandig toetsingskader voor het nog te nemen besluit op de bezwaren in de vrijstellingsprocedure door de inwerkingtreding van het betreffende planonderdeel wordt beïnvloed, maar het college zou bij zijn besluitvorming op bezwaar meer geholpen zijn met een voorlopig oordeel van de Voorzitter over de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

3 Een alternatieve verklaring voor deze nieuwe jurisprudentielijn zou kunnen zijn dat de Voorzitter wil voorkomen dat in de vrijstellingsprocedure een argumentatie wordt gehanteerd ontleend aan de uitspraak ABRvS 16 december 1996 inzake Den Haag (nr. H01.95.0438, BR 1997, p. 495 m.nt. H.J. de Vries). Het betrof hier een hoger beroep tegen een met toepassing van art. 19 WRO vergund bouwplan. Op het moment dat dit hoger beroep werd behandeld, liep bij de Afdeling ook de beroepsprocedure tegen het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan 'Bezuidenhout-West II', waarop met de vrijstelling was geanticipeerd. De Afdeling overwoog omtrent het hoger beroep tegen de vrijstelling: 'Anders dan bij het tot 1 januari 1994 bestaande kroonberoep, heeft het instellen van beroep geen schorsende werking. In het onderhavige geval is een verzoek om voorlopige voorziening ingediend, doch door de Voorzitter van de Afdeling afgewezen. Gelet hierop is het nieuwe bestemmingsplan — hoewel nog niet in rechte ontastbaar — inmiddels van kracht geworden. Daarmee is de situatie ingetreden waarop Burgemeester en Wethouders hebben geanticipeerd. Dit brengt in beginsel met zich dat geen belang meer bestaat bij een uitspraak over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, voorzover het de beslissing betreft om op het nieuwe bestemmingsplan vooruit te lopen. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden die aanleiding geven om daarover in dit geval anders te oordelen. De grieven die op dit onderdeel van het bestreden besluit betrekking hebben, moeten dan ook buiten beschouwing blijven. Ter beoordeling kan nog slechts staan, of burgemeester en wethouders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het bouwplan met het nieuwe bestemmingsplan in overeenstemming is.'

De vrees van de Voorzitter in de zaak Sint-Michielsgestel zou dus kunnen zijn geweest dat als hij de betreffende plandelen niet zou schorsen, het college (en vervolgens de rechtbank) in de vrijstellingsprocedure zou oordelen dat er geen belang meer bestaat bij de beoordeling van de bezwaren tegen het vrijstellingsbesluit en dat de vraag resteert of het betreffende bouwplan in overeenstemming is met het in werking getreden bestemmingsplan 'Sint-Michielsgestel'. Toch bevredigt ook deze verklaring niet, omdat de Afdeling in haar uitspraak ABRvS 20 maart 2000 (nr. H01.99.0058, BR 2000, p. 497, m.nt. H.J. de Vries (voetbalstadion Kerkrade)) afstand heeft genomen van genoemde uitspraak inzake Den Haag. De Afdeling overwoog dat zij '— anders dan voorheen — thans van oordeel is dat de enkele omstandigheid dat het bestemmingsplan waarop Burgemeester en Wethouders hebben geanticipeerd, van kracht is geworden, er niet toe leidt dat geen enkel belang meer bestaat bij een uitspraak over de rechtmatigheid van de beslissing om op het nieuwe bestemmingsplan vooruit te lopen. In beginsel bestaat dan nog belang bij de beantwoording van de vraag of Burgemeester en Wethouders er van uit mochten gaan dat plan op het van belang zijnde onderdeel uiteindelijk onherroepelijk zal worden'.

Met deze uitspraak herstelde de Afdeling het evenwicht dat naar mijn oordeel wat verstoord was door de hiervoor aangehaalde uitspraak van 16 december 1996 inzake Den Haag. Die uitspraak had namelijk de consequentie dat het sneuvelen van een bestemmingsplan in de bodemprocedure geen gevolgen meer heeft voor het vrijstellingsbesluit waarmee op dat bestemmingsplan werd geanticipeerd. Het in die uitspraak gehanteerde argument, dat bij de beoordeling van een vrijstellingsbesluit geen belang meer bestaat in een situatie dat een nieuwe gelijkkluidende aanvraag hoe dan ook gehonoreerd moet worden op grond van het limitatief-imperatieve stelsel van art. 44 Woningwet (hetgeen het geval is na inwerkingtreding van het bestemmingsplan waarop is geanticipeerd) snijdt geen hout, omdat het positieve besluit op zo'n nieuwe aanvraag in bezwaar herroepen zou moeten worden als het betreffende bestemmingsplan uiteindelijk de eindstreep niet haalt. In de hiervoor aangehaalde Afdelingsuitspraak inzake Boarnsterhiem overwoog de Afdeling dat in de vrijstellingsprocedure een prognose gemaakt moet worden van de afloop van de bestemmingsplanprocedure. In de uitspraak van 20 maart 2000 inzake 'voetbalstadion Kerkrade' ziet men dat ook: het belang van de vrijstellingsprocedure is gelegen in de beoordeling van de vraag of burgemeester en wethouders ervan uit mochten gaan dat het plan op het relevante onderdeel uiteindelijk onherroepelijk zal worden.

4 Op basis van de hiervoor besproken jurisprudentie zou men dus kunnen concluderen dat de 'preventieve schorsing' door de voorzitter in de zaak Sint-Michielsgestel niet nodig was geweest. De rechtspraak laat immers zien dat in de vrijstellingsprocedure een prognose moet worden gemaakt van de definitieve afloop van de bestemmingsplanprocedure. Blijkt dat het bestemmingsplan uiteindelijk de eindstreep niet haalt, dan zal het vrijstellingsbesluit dat op dat bestemmingsplan anticipeert (voor 3 april 2000) of waaraan dat bestemmingsplan als goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd (na 3 april 2000) dat lot delen. Ook zonder schorsing van het betreffende planonderdeel hoeft het zelfstandige toetsingskader voor het nog te nemen besluit op de bezwaren in de vrijstellingsprocedure dus niet door de inwerkingtreding van dat planonderdeel te worden beïnvloed.

5 Er is echter nog een verklaring voor de onderhavige Voorzittersuitspraak denkbaar. Die heeft te maken met de Afdelingsuitspraak van 21 december 1999 inzake Tegelen (nr. H01.99.0245, BR 2000, p. 491, m.nt. H.J. de Vries), waarin de terugwerkende kracht van de vernietiging van een goedkeuringsbesluit werd gerelativeerd. Het betrof een beroepsprocedure tegen een bouwplan dat werd vergund op basis van het bestemmingsplan Steyl-Sequoiahof. Dit bestemmingsplan was ten tijde van het besluit in primo en de beslissing op bezwaar van kracht, maar nog niet onherroepelijk. Het college verleende de bouwvergunning met de overweging dat het niet anders kon, omdat art. 44 Woningwet voorschrijft dat de bouwvergunning verleend moet worden als het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan (en aan de overige vereisten van art. 44 Woningwet is voldaan). Hangende de beroepsprocedure bij de rechtbank werd het goedkeuringsbesluit vernietigd, waardoor het oude bestemmingsplan (waarmee het bouwplan in strijd was) herleefde. De rechtbank oordeelde vervolgens dat de vernietiging van het goedkeuringsbesluit

terugwerkende kracht had en de bouwvergunning achteraf bezien niet verleend had mogen worden. In hoger beroep relativeerde de Afdeling de terugwerkende kracht van de vernietiging: 'Uit het vorenstaande volgt dat in de periode tussen de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan en de vernietiging van de goedkeuring daarvan, in beginsel het nieuwe plan het toetsingskader vormt voor de beslissing omtrent het verlenen van bouwvergunning. Wordt tegen die beslissing bezwaar gemaakt, dan volgt uit artikel 7:11 Awb dat bij de beslissingen op dit bezwaar het alsdan geldende recht moet worden toegepast. Bij een beslissing op bezwaar die ná de vernietiging van het goedkeuringsbesluit wordt genomen, dient het bouwplan derhalve (alsnog) te worden getoetst aan het oude bestemmingsplan. De enkele omstandigheid dat de aanvraag om bouwvergunning is ingediend op een tijdstip waarop het nieuwe bestemmingsplan van kracht was, vindt in deze situatie onvoldoende grond voor een ander oordeel. Hoewel het nieuwe bestemmingsplan gedurende enige tijd in werking is geweest, is het niet in rechte onaantastbaar geworden. Daarvan uitgaande, strekt rechtszekerheid van de aanvrager niet zover, dat een op basis van het nieuwe bestemmingsplan aangevraagde en verleende bouwvergunning in bezwaar niet alsnog aan het oude bestemmingsplan zou mogen worden getoetst en in voorkomend geval zou mogen worden herroepen. Is de beslissing op bezwaar evenwel onder vigeur van het nieuwe plan genomen — en waren Burgemeester en Wethouders derhalve dwingendrechtelijk gehouden bij die beslissing de voorschriften van het nieuwe plan toe te passen — dan behoort daarop in hoger beroep bij de bestuursrechter niet te worden teruggekomen', aldus de Afdeling.

De relativering van de terugwerkende kracht van de vernietiging zit hem in de laatste zin van deze passage: als bij de beslissing op bezwaar getoetst moet worden aan het nieuwe bestemmingsplan, dan doet een latere vernietiging van de goedkeuring van dat bestemmingsplan daar niet meer aan af. Anders gezegd: een bouwvergunning die bij beslissing op bezwaar wordt verleend of gehandhaafd in overeenstemming met een nog niet onherroepelijk maar wel in werking getreden bestemmingsplan, houdt in rechte stand, ook al blijkt dat bestemmingsplan uiteindelijk de eindstreep niet te halen.

6 Deze relativering van de terugwerkende kracht van de vernietiging bergt natuurlijk het risico van misbruik in zich. Burgemeester en wethouders zouden er namelijk op aan kunnen sturen snel na de inwerkingtreding van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan te beslissen op de tegen de bouwvergunning ingediende bezwaarschriften. Dat zou de beroepsgang tegen het bestemmingsplan illusoir maken. Om dat te voorkomen overwoog de Afdeling in genoemde uitspraak van 21 december 1999 dat 'indien de bedoelde belanghebbenden, tegelijk met de indiening van het bezwaarschrift tegen de bouwvergunning bij Burgemeester en Wethouders, een verzoek om schorsing van de goedkeuring van het nieuwe bestemmingsplan indienen bij de Voorzitter van de Afdeling, het in de rede ligt dat Burgemeester en Wethouders niet op het bezwaar beslissen alvorens de Voorzitter zich over de gevraagde schorsing heeft uitgesproken. Voorts kan alsdan het peilmoment voor het toepasselijke recht niet worden gelegd op een vroeger tijdstip dan dat waarop de Voorzitter omtrent de schorsing van het goedkeuringsbesluit heeft beslist. Schorst de voorzitter (alsnog) het besluit, dan geldt bij de beslissing op bezwaar het oude plan als toetsingskader. Is de beslissing op bezwaar reeds genomen, dan zal de bestuursrechter in dit geval — anders dan in het algemeen — toch aan het oude plan moeten toetsen.' Op deze manier kunnen bezwaarmakers door het indienen van een verzoek tot schorsing van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan voorkomen dat zij voor een voldongen feit worden geplaatst in de bouwvergunningprocedure.

7 De feiten in de onderhavige zaak in Sint-Michielsgestel liggen wel iets anders. Hier was namelijk het primaire besluit tot verlening van de bouwvergunning niet genomen onder vigeur van het nieuwe planologische regime, maar onder vigeur van het oude plan met toepassing van een vrijstelling ex art. 19 WRO. De situatie bij het nemen van de beslissing op bezwaar is niettemin vergelijkbaar met de uitspraak inzake Tegelen. Zou immers de Voorzitter de betreffende plandelen niet hebben geschorst, dan had het college bij de beslissing op de bezwaren tegen de bouwvergunning moeten overwegen dat het nieuwe bestemmingsplan zich niet verzet tegen het bouwplan en dat de bouwvergunning derhalve op grond van art. 44 Woningwet verleend moet worden. Bovendien had het college dan kunnen overwegen dat de bezwaarmakers geen belang meer hebben bij een beoordeling van het vrijstellingsbesluit ex art. 19 lid 2 WRO, omdat die vrijstelling betrekking heeft op het oude plan en bij de beoordeling van de bouwaanvraag derhalve geen rol meer speelt. Natuurlijk zouden de bezwaarmakers dan in beroep kunnen gaan, maar op grond van de zojuist besproken uitspraak inzake Tegelen zou dat vermoedelijk weinig zin hebben. Immers, ook als het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan 'Centrum Sint-Michielsgestel' uiteindelijk vernietigd zou worden, zou dat geen consequenties meer hebben voor het in bezwaar genomen besluit tot verlening van de bouwvergunning. Het is dus denkbaar dat de Voorzitter met de schorsing van de betreffende plandelen heeft beoogd te voorkomen dat op grond van het bestemmingsplan 'Centrum Sint-Michielsgestel' bouwvergunningen verleend worden, waarop de uitkomst van de bodemprocedure tegen het goedkeuringsbesluit niet meer van invloed is. Het verschil met de Afdelingsuitspraak van 20 maart 2000 inzake Kerkrade is dat in die zaak de beslissing op bezwaar nog werd genomen onder vigeur van het oude planologisch regime, terwijl in Sint-Michielsgestel de mogelijkheid bestaat dat het college de beslissing op bezwaar onder vigeur van het nieuwe planologische regime neemt. De voldongen feiten die daaruit kunnen voortvloeien volgens de Afdelingsuitspraak van 21 december 1999 inzake Tegelen wilde de Voorzitter wellicht tegengaan.

8 Ook als men meent dat de Tegelen-uitspraak niet van toepassing is op de onderhavige zaak, blijft de zojuist gevolgde redenering relevant voor niet-bouwvergunningplichtige werkzaamheden, zoals de

verlegging van de Schijndelseweg. Immers, als de Voorzitter het betreffende plandeel niet had geschorst zou niets zich meer verzetten tegen uitvoering van die verlegging. Bij de beslissing op de bezwaren tegen het vrijstellingsbesluit ten behoeve van de verlegging van de Schijndelseweg had het college kunnen volstaan met de overweging dat aan bezwaarmakers het belang bij een beoordeling van het vrijstellingsbesluit is komen te ontvallen, omdat het nieuwe plan in werking is getreden. Dat zou in lijn zijn met de Afdelingsuitspraak van 21 april 2004 (nr. 200305009/1, AB 2004, 173, m.nt. TN (Roermond)) waar vrijstelling van het oude plan werd verleend ten behoeve van grondophogingswerkzaamheden: 'Vast staat dat vergunninghouder de ophoging van de percelen, ten behoeve van te realiseren woningbouw ter plaatse, medio 2002 heeft verwezenlijkt onder de werking van het nieuwe bestemmingsplan. Ingevolge dit plan is geen aanlegvergunning vereist voor vorenbedoelde ophoging. De verhoging strookt met de in dit plan aan de grond gegeven bestemming. Nu de ophogingswerkzaamheden zijn uitgevoerd toen de oude bestemmingsplannen ter plaatse niet meer golden was daarvoor geen vrijstelling van deze bestemmingsplannen meer vereist. Derhalve is van de verleende vrijstelling geen gebruik gemaakt. Op grond van het bovenstaande is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat appellante niet meer kan bewerkstelligen wat zij met het instellen van het beroep en het hoger beroep heeft beoogd. Van enig belang bij een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van de verleende vrijstelling is geen sprake meer. De omstandigheid dat de Afdeling bij uitspraak van 2 oktober 2002, nr. 200102319/1, het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten deels heeft vernietigd doet hieraan niet af. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 21 december 1999, nr. H01.99.0245 (gepubliceerd in AB 2000, 78 en BR 2000, p. 491), brengt een redelijke wetstoepassing van art. 28 lid 7 WRO met zich mee dat aan de vernietiging van een goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten door de Afdeling geen terugwerkende kracht toekomt. Dit oordeel geldt ook voor de in het desbetreffende bestemmingsplan opgenomen gebruiks- en aanlegregimes', aldus de Afdeling.

9 De Voorzitter heeft dus wel een punt als hij bedoelt dat de vrijstellingsprocedure wordt beïnvloed door de inwerkingtreding van het betreffende planonderdeel, al betreft dat niet zozeer het 'zelfstandige toetsingskader' als wel de vraag of er nog belang resteert bij de beoordeling van het vrijstellingsbesluit. Anderzijds, is een schorsingsprocedure nu niet juist bedoeld om op basis van een belangenafweging en een voorlopig rechtmatigheidsoordeel te beslissen of bepaalde activiteiten tegengehouden moeten worden totdat in de bodemprocedure is beslist? Het effect van de thans gekozen lijn is dat aan het beroep tegen een goedkeuringsbesluit eigenlijk steeds schorsende werking wordt toegekend als de appellant maar de moeite neemt om schorsing te vragen.

Op zichzelf is het te prijzen dat de Voorzitter met de schorsing van de betreffende plandelen de belangen van de bezwaarmakers in de vrijstellingsprocedure beschermt en voorkomt dat hun beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan zinloos wordt. Dat strookt ook wel met het karakter van een voorlopige voorziening. Art. 8:81 Awb bepaalt immers dat een voorlopige voorziening kan worden getroffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen dat vereist. Blijkens de memorie van toelichting bij dit artikel (Parl. Gesch. Awb II, p. 506) heeft de spoedeisendheid als regel betrekking op de onmogelijkheid om de eventuele gevolgen van (de uitvoering van) het besluit nog te herstellen, dus de onomkeerbaarheid. Het is evident dat de Voorzitter met de schorsing van de betreffende plandelen tegengaat dat er een onomkeerbare situatie ontstaat door verlening van bouwvergunningen en feitelijke werkzaamheden op basis van het nieuwe planologische regime. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat als deze jurisprudentie inderdaad een vaste lijn vormt, de Afdelingsuitspraak van 21 december 1999 inzake Tegelen wel in een ander daglicht komt te staan. Tot nu toe was de gedachte dat op grond van deze uitspraak mede de rechtszekerheid van de bouwer werd gediend, doordat hij niet de uitspraak ten gronde over het bestemmingsplan hoefde af te wachten. Voldoende was de afwijzing van een verzoek tot schorsing van het goedkeuringsbesluit. Een vervolgens genomen beslissing op bezwaar tot verlening of instandhouding van de bouwvergunning kon dan niet meer worden gemaakt door een vernietiging van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan in de bodemzaak. Als nu de lijn wordt dat de Voorzitter steeds plandelen schorst als dit effect dreigt, dan verliest de schorsingsprocedure zijn inhoudelijke relevantie. De vraag is dan alleen nog maar of bezwaarmakers alert genoeg zijn om schorsing van het goedkeuringsbesluit te vragen. Doen zij dit, dan zal de Voorzitter het betreffende plandeel schorsen en zal de bouwer de uitkomst van de bodemprocedure tegen het goedkeuringsbesluit moeten afwachten. Wordt geen schorsing gevraagd van het goedkeuringsbesluit, dan zal de uitkomst van die bodemprocedure niet meer van invloed zijn op een voordien genomen beslissing op bezwaar tot verlening of instandhouding van de bouwvergunning. Het nadeel van deze — op zichzelf duidelijke — zwart-witbenadering is dat de uitkomst van de schorsingsprocedure geen inzicht meer geeft in de uiteindelijke afloop van de zaak, omdat aan de uitspraak van de Voorzitter geen voorlopig rechtmatigheidsoordeel meer ten grondslag ligt.

10 Professionele bezwaarmakers, zoals milieuorganisaties, zullen deze Voorzittersuitspraak toejuichen. Zij hebben de zekerheid dat een beroepsprocedure tegen een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan tot het eind toe zinvol blijft en niet doorkruist wordt door een parallelle vrijstellingsprocedure. Voor bouwers en gemeenten is deze lijn minder gelukkig. Waar eerder een Voorzittersuitspraak met betrekking tot een bestemmingsplan een goede indicatie kon zijn voor de rechtmatigheid van (met vrijstelling van het oude plan) verleende bouwvergunningen, zal nu eigenlijk steeds de uitspraak van de Afdeling op het beroep tegen het goedkeuringsbesluit moeten worden afgewacht.

C.N.J. Kortmann

Voetnoten

[1] Mr. C.N.J. Kortmann is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en verbonden aan de Universiteit Utrecht.

copyright Kluwer

last update: 2011-01-27